

УДК 342.95

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО СОЗДАНИЮ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО  
ПОРЯДКА**

**Сахно Александр Иванович**

Кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой административного и финансового права,  
Тюменский государственный университет.  
E-mail: sssomsk@mail.ru

**BASIC CONSTITUTIONAL BASES  
LOCAL SELF-GOVERNMENT TO CREATE A SERVICE  
PUBLIC PROTECTION**

**Sakhno Alexandr Ivanovich**

PhD in Law, Associate Professor,  
Head of the Department of Administrative and financial law,  
Tyumen State University.  
E-mail: sssomsk@mail.ru

**АННОТАЦИЯ**

В статье рассматриваются актуальные вопросы реализации положений Конституции Российской Федерации о полномочиях органов местного самоуправления по созданию подразделений охраны общественного порядка. На основе исследования вопросов теории и практики охраны общественного порядка предлагается новая модель муниципальной службы охраны (МСО), анализируются ее статус, правоохранительные и социальные функции по обеспечению и защите прав граждан.

**ABSTRACT**

The article discusses current issues of implementing the provisions of the Constitution of the Russian Federation on the powers of local governments to create units for the protection of public order. Based on a study of the theory and practice of public order protection, a new model of the municipal security service (MCO) is proposed, its status, law enforcement and social functions to ensure and protect the rights of citizens are analyzed.

**Ключевые слова:** права граждан; конституционные полномочия; органы местного самоуправления; муниципальная служба охраны; охрана общественного порядка; общественная безопасность; факторы воздействия на состояние порядка; модель службы; социальные функции.

**Keywords:** rights of citizens; constitutional authority; bodies of local self-government; municipal security service; policing; public safety; factors of influence on the state of order; service model social functions.

Исследование теории и практики охраны общественного порядка неразрывно связано с изучением понятия функций права и государства, определяющих особенности механизма правового регулирования защиты прав и свобод граждан, обеспечения общественного порядка и безопасности на всех уровнях государственного управления. Вопросы понятия, системы и содержания функций права, как теоретической основы правоохранительной

деятельности, находятся в центре внимания современных исследователей в области теории государства и права. Вместе с тем, содержание и соотношение социальной и охранительной функций права, реализуемых правоохранительными органами, являются предметом научной дискуссии. [7]

Важная роль в обеспечении общественного порядка и профилактике правонарушений принадлежит органам местного самоуправления, но, как свидетельствует исследование, их конституционные полномочия в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности до сих пор не имеют четкого механизма реализации. [8]

Все это свидетельствует о высокой актуальности разработки механизма использования сил и средств охраны общественного порядка в муниципальных образованиях для решения вопросов местного значения, оставшихся за пределами полномочий полиции (применение законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности, предупреждение антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц без определенного места жительства, а также страдающих алкоголизмом, наркоманией, контроль за соблюдением правил поведения в общественных местах, обеспечение безопасности во время массовых мероприятий, охрана порядка в организациях здравоохранения, образования, других социальных объектах).

Проведенное исследование состояния общественного порядка и безопасности в городах и иных населенных пунктах Российской Федерации свидетельствует о наличии устойчивых тенденций стабилизации оперативной обстановки, профилактики правонарушений, укрепления правопорядка и законности. В результате взаимодействия правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления успешно решаются многие задачи в экономической и социально-культурной сферах, реализуются национальные и региональные проекты и программы.

Вместе с тем, в процессе реформирования ряда правоохранительных органов вне поля зрения служб и подразделений полиции и Росгвардии, других правоохранительных органов, остались многие проблемные вопросы профилактики правонарушений, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и защиты объектов жизнеобеспечения населения и территорий, социальной сферы, неблагополучные слои населения.

Сокращение подразделений и функций полиции существенно снизило надежность охраны общественного порядка и обеспечения безопасности на улицах и в общественных местах городов и других населенных пунктов, вызвало необходимость поиска новых форм и методов поддержания порядка, обеспечения безопасности, защиты социально значимых объектов и граждан.

К числу актуальных проблем охраны общественного порядка относится поиск путей реализации положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства о функциях и полномочиях органов местного самоуправления по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, охране общественного порядка и общественной безопасности.

Научно-исследовательской группой Института государства и права ТюмГУ на основе фундаментальных комплексных исследований разработаны предложения о формировании современной модели службы охраны общественного порядка, представляемые в данной статье. Предложения разработаны на основе научного анализа деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации полномочий в сфере охраны общественного порядка с учетом опыта всероссийского эксперимента 1996-1998 гг., а также последующих периодов поиска оптимальной модели правового регулирования и организации работы подразделений охраны порядка, региональной практики и полностью соответствуют требованиям Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [4] о мерах по обеспечению государственной и общественной безопасности.

Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по охране

общественного порядка составляют положения Конституции Российской Федерации (ст. 12, ч. 1 ст. 132) [1], главы 3 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], Федерального закона от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [3], других федеральных законов, регламентирующие вопросы профилактики правонарушений, охраны общественного порядка и общественной безопасности на территории муниципальных образований.

Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка регламентируются и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах своих полномочий.

Актуальность и новизна предложений по совершенствованию правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по укреплению общественного порядка, разработанных в соответствии с основными положениями Концепции обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации [6] и обусловлена следующими факторами:

- отсутствие механизма реализации основных положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов о полномочиях органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка;
- отсутствие обоснованной концепции охраны общественного порядка подразделениями органов местного самоуправления;
- действующая концепция законодательства о полиции практически исключает участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в управлении силами охраны общественного порядка;
- реформирование системы правоохранительных органов и новое законодательство о полиции разрушило последние механизмы участия органов местного самоуправления в формировании органов охраны общественного порядка и контроля за их деятельностью;
- незавершенность законодательного распределения административно-юрисдикционных полномочий в области применения законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях;
- отсутствие надежной системы охраны и безопасности объектов социальной сферы и жизнеобеспечения на муниципальном уровне;
- низкая эффективность системы профилактики правонарушений и социального контроля за отдельными слоями населения и другие.

Проведенные комплексные исследования показали, что все попытки разработать эффективную модель подразделений охраны общественного порядка в структуре органа местного самоуправления ранее, как правило, сводились к попыткам создания подразделений муниципальной милиции за счет перераспределения численности личного состава органов внутренних дел или создания народных дружин с расширенными полномочиями в сфере охраны общественного порядка.

Оба варианта не нашли должной поддержки у законодателя и других субъектов государственной системы охраны общественного порядка ввиду их правовой и организационной незавершенности и дороговизны.

В настоящее время большинство задач в сфере охраны порядка и обеспечения общественной безопасности, а также охраны имущества граждан и организаций на территории муниципальных образований возложены на частные охранные организации и сторожевую охрану, осуществляемую различными категориями граждан, не обладающих необходимыми полномочиями и не имеющими надлежащей подготовки и экипировки для выполнения таких сложных функций.

Исторический аспект исследования и анализ мероприятий по созданию службы

муниципальной милиции (полиции) и иных форм охраны общественного порядка силами субъектов Российской Федерации на муниципальном уровне, свидетельствует о несостоятельности традиционных подходов к решению подобных правовых и организационных задач в условиях динамичного развития российского законодательства.

Попытки создания муниципальной службы охраны (милиции) были предприняты еще при Президенте Российской Федерации Б.Н. Ельцине. Так, Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов общественного порядка» [5] было дано поручение Правительству Российской Федерации разработать и внести в Государственную Думу законопроекты, предусматривающие комплекс мер, связанных с созданием определенного подразделения, которое эффективно справлялось бы с задачами по осуществлению общественного правопорядка. Но данная инициатива не нашла практического воплощения по ряду причин. В тот период государство выбрало централизацию органов внутренних дел как основного субъекта обеспечения общественного порядка.

Другие попытки реформирования в этой области, предпринятые с позиций традиционных подходов и взглядов на задачи и функции служб правопорядка на муниципальном уровне, не принесли результатов. Все это подтверждает необходимость использования новых подходов к решению сложных теоретико-правовых и организационных вопросов создания современной модели службы охраны общественного порядка в системе органов местного самоуправления, создание и функционирование которых в современных условиях возможны только при юридической, организационной, методической и ресурсной поддержке органов власти субъектов Российской Федерации.

Основные положения предлагаемой модели реализации положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов о создании службы муниципальной охраны общественного порядка в субъектах Российской Федерации схематично можно изложить следующим образом.

Муниципальная служба охраны общественного порядка (МСО) — это муниципальная организация, добровольно создаваемая органом местного самоуправления для осуществления полномочий по охране общественного порядка на территории муниципального образования, поддержанию порядка на объектах муниципального транспорта и в муниципальных организациях, учреждениях, охране муниципального имущества и выполнению иных функций, возложенных на них законодательством Российской Федерации в постоянном взаимодействии с органами государственной власти и общественными объединениями.

Основными направлениями их деятельности является выполнение следующих функций:

Функции охраны и безопасности:

- охрана общественного порядка на улицах и в других общественных местах населенных пунктов муниципальных образований;
- обеспечение общественной безопасности проведения массовых публичных мероприятий на территории муниципальных образований;
- поддержание порядка и обеспечение безопасности на объектах обеспечения жизнедеятельности населения и территорий;
- обеспечение пропускного режима, охрана и безопасность органов публичной власти на своей территории;
- обеспечение пропускного режима, охрана и безопасность муниципальных организаций (детских дошкольных учреждений, школ);
- охрана объектов культурного наследия, а также музеев, библиотек, театров, культурно-развлекательных центров и других объектов;
- поддержание порядка и безопасности в местах массового пребывания граждан на пляжах, в районах расположения летних лагерей и домов отдыха;
- обеспечение порядка и противопожарной безопасности в лесных массивах и др.

рекреационных пространствах (объектах).

Социальные функции:

- социальная поддержка несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию, обеспечение их прав;
- социальная поддержка, контроль и помощь недееспособным, частично дееспособным и нетрудоспособным гражданам;
- контроль и социальная поддержка бездомных, определение данных граждан в социальные учреждения, помощь в устройстве и приеме на работу;
- контроль и обеспечение прав лиц с ограниченным состоянием здоровья на остановках городского транспорта, автостоянках, в других общественных (публичных) местах;
- контроль и социальная поддержка людей, страдающих алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией и иной формой зависимости;
- поддержка граждан муниципального образования, чей доход ниже минимального размера оплаты труда, помощь в нахождение более оплачиваемой работы, в получении льгот;
- помощь в социализации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- налаживание межэтнических, межрелигиозных и межнациональных отношений, как с коренными жителями Российской Федерации, так и с гражданами иных государств, находящихся на муниципальной территории;
- пропаганда среди молодежи здорового образа жизни, спорта, морального облика гражданина многонационального государства, и иные функции по поддержанию нормального развития и жизнедеятельности населения и территорий.

Контрольно-надзорные функции:

- осуществление муниципального контроля в области благоустройства, парковки и мест стоянок автотранспорта, соблюдения санитарных правил содержания животных, экологических, санитарно-эпидемиологических и иных правил в пределах своих полномочий.

Административно-юрисдикционные функции:

- составление административно-процессуальных и иных документов по результатам контрольно-надзорной деятельности службы;
- составление протоколов об административных правонарушениях по законодательству субъектов Российской Федерации;
- вынесение предупреждений, предписаний и предостережений, проверка их исполнения.

Правовой статус работника МСО.

Осуществление указанных и иных функций, возложенных на органы местного самоуправления, предполагает наделение рассматриваемой категории работников муниципальной службы охраны определенными государственно-властными полномочиями, достаточными для выполнения поставленных задач по охране общественного порядка.

Структура службы МСО предусматривает две категории работников данных подразделений. Первая группа работников выполняет основные функции охраны общественного порядка и общественной безопасности, что требует определенного профессионального отбора и подготовки. Вторая группа работников специализируется на осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов местного самоуправления.

Материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности подразделений муниципальной службы охраны предполагается осуществлять ресурсными возможностями органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации за счет средств соответствующих бюджетов, а также получения прибыли от оказания услуг на договорной основе в области охранной и иной деятельности.

Выполнение публичной функции государства по охране общественного порядка предполагает определенную поддержку подразделений МСО за счет средств федерального бюджета. Возможные варианты: федеральный бюджет – 30%, бюджет субъект РФ – 25%,

муниципальный бюджет – 20%, средства от оказания охранных услуг – 25%.

Представляется, что предложенная модель службы охраны общественного порядка позволит успешно реализовать конституционные положения о полномочиях органов местного самоуправления в исследуемой сфере и будет способствовать созданию единой системы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности службами и подразделениями органов местного самоуправления на территории Российской Федерации.

### **Список литературы**

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
3. Федеральный закон от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // «Собрание законодательства РФ», 07.04.2014, № 14, ст. 1536.
4. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.
5. Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» // «Собрание законодательства РФ», 03.06.1996, № 23, ст. 2755.
6. «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «Консультант-Плюс».
7. Сахно А.И., Сиволапов М.П. Социальные функции правоохранительной деятельности полиции России // Сборник «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований». Материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург. 2019. С. 380-385.
8. Сиволапов М.П. Теоретико-правовые основы деятельности полиции в чрезвычайных ситуациях // Социально-экономические и правовые системы: современное видение: материалы XVIII Междунар. студен. науч.-практ. конф. (Омск, 18–21 апр. 2019 г.) / М-во образования Ом. обл. [и др.]; [редкол.: М. Г. Родионов, А. В. Уланов, А. А. Кузьмин, А. Н. Хоменко]. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2019. С. 152-154.